

Veröffentlicht in: Hans-Georg Ehrhart/Burkard Schmitt (Hrsg.), Die Sicherheitspolitik der EU im Werden: Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten (Baden-Baden: Nomos, 2004), S. 230-244.

Heiko Borchert/René Eggenberger

Rollenspezialisierung und Ressourcenzusammenlegung - Wie Europas sicherheitspolitische Fähigkeiten gestärkt werden können

Weitgehend unbemerkt hat der Ministerrat der Europäischen Union (EU) im Mai 2003 eine Erklärung zu den militärischen Fähigkeiten der Union abgegeben. Im Rahmen der Umsetzung des bestehenden Aktionsplans bekräftigen die Minister dabei ihre Bereitschaft, "nach Lösungen im Bereich Beschaffung oder anderen Lösungen wie Leasing und Multinationalisierung [zu] suchen und die Möglichkeiten für eine Rollenspezialisierung" zu prüfen.¹

Die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung versprechen mehr Effizienz (Kostenwirksamkeit) beim Einsatz knapper werdender Mittel sowie verbesserte Effektivität (Zielorientierung) beim Aufbau und bei der Weiterentwicklung sicherheitspolitisch relevanter Fähigkeiten. Das Interesse an Ansätzen, die dazu beitragen, diese Ziele zu erreichen, gründet in zwei Einsichten. Internationale Einsätze wie die Golfkriege (1990/91 und 2003), die Interventionen in Afghanistan (2002/03) und auf dem Balkan (1992-1995, 1999) haben die militärischen Schwächen der Europäer im Vergleich zu den USA deutlich gemacht. Um diese Defizite zu beheben bzw. die vorhandenen Stärken auszubauen und zu erhalten, sind jedoch finanzielle Beiträge in einem Umfang erforderlich, den kein europäisches Land alleine aufbringen kann.²

Europa muss nicht nur mehr für seine sicherheitspolitischen Fähigkeiten ausgeben, sondern es muss dies auch intelligenter tun. Intelligent ausgeben heisst mit Blick auf die militärischen Streitkräfte dreierlei: Erstens muss die Ausrichtung der Streitkräfte den neuen Herausforderungen angepasst werden. Diese liegen nicht mehr bei der Territorialverteidigung, sondern in den Bereichen der Intervention, der Machtprojektion, des Krisenmanagements und der Stabilisierung. Daraus folgt zweitens die Reform der Prozesse und Strukturen anhand der Fähigkeits- und Wirkungsorientierung anstelle der bisherigen Plattformorientierung. Drittens müssen die knapper werdenden Ressourcen durch den Abbau von Duplizierungen, die verstärkte Anwendung der Prinzipien der gemeinsamen Entwicklung und Beschaffung sowie das systematische Nutzen komparativer Vorteile gezielter eingesetzt werden. Dabei spielen die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung eine entscheidende Rolle.

Wir wollen diese Ansätze in der Folge aus einer konzeptionellen Perspektive diskutieren. Zu diesem Zweck erörtern wir zuerst die Grundprinzipien und zeigen anhand konkreter Beispiele auf, dass beide Verfahren im gesamten aussen- und sicherheitspolitischen Leistungsspektrum

¹ 2509. Tagung des Rates für allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen, 9379/03 (Presse 138) Brüssel, 19./20. Mai 2003, S. 14 <<http://ue.eu.int/pressData/de/gena/76070.pdf>> (Zugriff: 23. Dezember 2003).

² Kostenprojektionen zur Finanzierung der mittleren Interventionskapazität der EU mit globaler Reichweite liegen für einen Aufbauzeitraum von zehn Jahren bei ca. 200 bis 310 Mrd. Euro (in Kosten von 2001) bzw. bei jährlichen Operationskosten im Fall von zwei Einsätzen bei 7 bis 33 Mrd. Euro. Vgl. Reimund Seidelmann, Perspektiven und Optionen für die Kompetenz- und Mittelverteilung zwischen EU, NATO und den Mitgliedstaaten, in: Erich Reiter et. al. (Hrsg.), Europas ferne Streitmacht. Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP, Hamburg 2002, S. 195-221, hier S. 214-217.

zur Anwendung kommen können. Danach gehen wir auf verschiedene Motive zur Rollenspezialisierung bzw. zur Ressourcenzusammenführung ein, analysieren die damit verbundenen Chancen und Risiken und verdeutlichen anhand der Fähigkeitsplanung und -steuerung sowie finanzieller Überlegungen, was getan werden muss, um Europas Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) mit Hilfe der beiden Ansätze voranzubringen.

1. Grundprinzipien und Anwendungsbeispiele

Die Idee der Rollenspezialisierung geht davon aus, dass nationale Streitkräfte über komparative Vorteile verfügen, die sie am besten dann zum Einsatz bringen können, wenn sie ihre Ressourcen auf deren Bereitstellung konzentrieren, anstatt das gesamte Leistungsspektrum abdecken zu müssen. Solche komparativen Vorteile können unterschiedlichen Ursprungs sein: So verfügt beispielsweise die deutsche Luftwaffe mit ihren ECR-Tornados über ein wirkungsvolles Instrument zur Unterdrückung gegnerischer Luftabwehrsysteme. Die Überseeinteressen Grossbritanniens und Frankreichs beeinflussen die jeweilige Sicherheitsdoktrin und führen zur Definition von Fähigkeiten, die deren Wahrnehmung ermöglichen. In vergleichbarer Weise können auch geografische Rahmenbedingungen zur Entstehung spezifischer Fähigkeiten beitragen. So haben beispielsweise die skandinavischen Länder spezielle Kompetenzen zur Überwachung ihrer langen Küstenlinien sowie zum Einsatz unter arktischen Witterungsbedingungen entwickelt.³

Die Rollenspezialisierung kann situativ oder permanent sein.⁴ Im ersten Fall übernimmt ein Land, gestützt auf seine spezielle Kompetenz, im internationalen Verbund eine zugeteilte Aufgabe. Die deutschen ECR-Tornados bekämpfen beispielsweise feindliche Luftabwehrstellungen oder die Tschechische Republik führt im Rahmen der NATO das neue ABC-Abwehrbattalion an.⁵ Die Übernahme einer spezialisierten Rolle erfolgt jedoch nicht dauerhaft, sondern wird von Fall zu Fall neu zugeteilt. Davon zu unterscheiden ist die permanente Rollenspezialisierung. Hierbei stellt ein Land stellvertretend für die anderen Koalitionspartner die Gewährleistung einer spezifischen Fähigkeit sicher. Da die Fähigkeit nicht nur für den nationalen Bedarf, sondern für den internationalen Verbund aufrecht erhalten werden muss, sind bei gleichbleibender Mittelzuteilung Entscheidungen über die Aufgabe anderer Fähigkeiten unausweichlich.

Mit der Zusammenlegung (*Pooling*) nationaler Ressourcen und Fähigkeiten verfolgen Staaten die Absicht, neuen Mehrwert zu schaffen, der den Nutzen eigenständiger nationaler Fähigkeiten übersteigt. Die Zusammenlegung kann sich darauf beschränken, dass sich Staaten zusammenschliessen, um gemeinsam ein Rüstungsgut zu beschaffen (z.B. der Lufttransporter A-400M) und dabei von ökonomischen Skalenerträgen profitieren oder sie kann sich auf die effektive Zusammenführung von Fähigkeiten erstrecken. Im zweiten Fall können die Besitzrechte in nationaler Hoheit verbleiben (z.B. multinationale Truppenverbände), oder die gemeinsame Fähigkeit gehört allen beteiligten Staaten (z.B. NATO *Airborne Warning and Control System*, AWACS). Der Ansatz der Zusammenlegung verspricht ein grosses Rationalisierungspotential, so dass dessen Anwendung für unterschiedliche Projekte vorgeschlagen wurde. So wurde z.B. angeregt, dass ein Land die Unterhaltsarbeiten für den A-400-M übernehmen oder die Piloten der Staaten ausbilden soll, die sich am *Eurofighter*- bzw. *Joint-*

³ Rachel Lutz Ellehuus, *Multinational Solutions versus Intra-Alliance Specialization*, Copenhagen 2002, S. 13-14.

⁴ Lutz Ellehuus, *Multinational Solutions versus Intra-Alliance Specialization*, S. 19-22.

⁵ Launch of NATO Multinational CBRN Defence Battalion, Press Release, 26 November 2003 <<http://www.nato.int/docu/pr/2003/p031126e.htm>> (Zugriff: 23. Dezember 2003).

Strike-Fighter-Programm beteiligen. Vergleichbare Vorschläge wurden unterbreitet um die vorhandenen C130 Herkules Transportflugzeuge sowie die F-16 Kampfflugzeuge zusammenzuführen, um dringend erforderliche Fähigkeiten für die Luft-Luft-Betankung und gemeinsame Seetransportkapazitäten zu gewährleisten, um gemeinsam Satelliten zu bauen sowie um weitere spezifische Fähigkeiten (z.B. Aufklärung, unbemannte Flugkörper, *Combat Search and Rescue*, *Joint Surveillance Target Attack Radar System*) zur Verfügung zu stellen.⁶ Obwohl bislang ausschliesslich für den Bereich der militärischen Fähigkeiten diskutiert, können die Rollenspezialisierung und die Zusammenlegung von Fähigkeiten und Ressourcen auch auf andere Sicherheitskräfte übertragen sowie im Rahmen der Aussenpolitik angewendet werden. So ist es beispielsweise denkbar, Fähigkeiten des Grenz-, des Zivil- und des Katastrophenschutzes oder spezifische nachrichtendienstliche Expertisen zusammenzuführen. Im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung der Polizei im Rahmen von Stabilisierungsoperationen könnten entsprechende Ausbildungsprogramme aufeinander abgestimmt und von einem Staat oder einer Staatengruppe angeboten werden. In gleicher Weise sollten die Fähigkeiten einzelner Sicherheitskräfte – ob Militär, Polizei, Grenzschutz, Feuerwehr oder Sanität – im nationalen und internationalen Verbund anderen Sicherheitskräften zur Verfügung gestellt werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Bereiche Führung und Einsatz, Nachrichtengewinnung, Aufklärung und Überwachung, ABC-Schutz und -Abwehr sowie Verlegefähigkeit. Analog dazu – und in Ergänzung bestehender Ansätze wie den Expertendatenbanken der EU und der OSZE im Bereich des zivilen Wiederaufbaus – könnte im Rahmen der EU beispielsweise ein Pool von Inspektoren für die Rüstungskontrolle aufgebaut werden, wodurch ein unmittelbarer Defizitbereich behoben würde. Ebenso ist es denkbar, nationale Fähigkeiten und Ressourcen im Bereich der Entwicklungs- und Aussenwirtschaftspolitik durch die gemeinsame Planung (inkl. Projektmanagement) sowie durch den Unterhalt gemeinsamer Infrastruktur vor Ort zusammenzuführen.

2. Motive

Solange es keine supranationale Verfügungsgewalt über Sicherheitskräfte gibt, ist die Entscheidung über Rollenspezialisierung und Ressourcenzusammenlegung abhängig von den nationalen Ambitionen und der politischen Risikobereitschaft. Die nationalen Ambitionen werden durch eine Reihe von Faktoren beeinflusst. Zu den wesentlichsten zählen:

- die internationale Stellung bzw. Verflechtung eines Landes, die beispielsweise im Fall grosser Exportabhängigkeit ein Grundinteresse an wirtschaftlicher und politischer Stabilität und damit ein Mindestmass an Engagement zugunsten dieser Stabilität impliziert,
- die aussen- und sicherheitspolitische Kultur, die nicht zuletzt auch durch historische Erfahrungen geprägt ist,
- die nationale politische Handlungsfähigkeit, die sich z.B. in der Ausgestaltung der Machtverhältnisse zwischen Regierung und Parlament sowie in den Entscheidungsmechanismen

⁶ Jocelyn Mawdsley and Gerrard Quille, *Equipping the Rapid Reaction Force. Options for and Constraints on a European Defence Equipment Strategy*, Bonn 2003, S. 72-77; Gilles Andréani, Christoph Bertram, and Charles Grant, *Europe's military revolution*, London 2001, S. 64 f.; Michael Alexander and Timothy Garden, *The arithmetic of defence policy*, in: *International Affairs* 3/2001, S. 509-529, hier S. 520-522; Joris Janssen Lok, *Germany looks to the Future*, in: *Jane's Defence Weekly*, 8. August 2001, S. 17-26; Kori Schake, *Constructive Duplication: Reducing EU reliance on US military assets*, London 2002, S. 25-33; Timothy Garden, *The Future of ESDP – Defence Capabilities for Europe*, in: *The International Spectator* 3/2003, S. 7-14, hier S. 10-13.

zur Entsendung der vorhandenen Sicherheitskräfte niederschlägt und durch die Kohärenz der vorhandenen politischen Strömungen beeinflusst wird sowie

- die geografische Lage und die Ressourcen, die in gewisser Weise den unmittelbaren Handlungsrahmen beschreiben.

Diese nicht abschliessende Zusammenstellung impliziert, dass die meisten Staaten bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht mehr völlig autonom in der Entscheidung sind, wie sie ihr aussen- und sicherheitspolitisches Profil und damit auch ihre Fähigkeiten definieren wollen. Vielmehr bringt es gerade die enge Kooperation im Rahmen der EU und der NATO mit sich, dass solche Grundsatzfragen immer auch mit Bezug auf die Partner sowie die von den internationalen Organisationen vorgegebenen Aufgaben und Erwartungen – man denke z.B. an die im Rahmen der EU definierten Aufgabenbereiche, die Streitkräfteplanungsziele der EU und der NATO sowie die Fähigkeitsinitiativen der Allianz, die einzelne Staaten zu spezifischen Verpflichtungen⁷ aufgefordert haben – beantwortet werden müssen.

In konzeptioneller Hinsicht sind vor diesem Hintergrund vier unterschiedliche Ansätze als Grundlage für die Entscheidung über die Rollenspezialisierung oder die Ressourcenzusammenlegung zu unterscheiden:

- *Aufgabenorientierung*: Im Zentrum dieses Ansatzes steht die Frage, welche Aufgabe ein Staat im Rahmen des breiten Spektrums der militärischen und nicht-militärischen Aufgaben übernehmen will. Es besteht die Möglichkeit, in allen Bereichen aktiv zu sein oder spezifische Schwerpunkte (z.B. Stabilisierungsoperationen, Interventionskräfte) zu setzen.
- *Funktionsorientierung*: In diesem Fall richten sich die Bemühungen am "Lebensweg" sicherheitspolitischer Fähigkeiten und Mittel aus. Dieser reicht von der Vorbereitung (z.B. Wissenschaft und Technologie, Planung und Doktrin) zur Beschaffung bzw. zur Rekrutierung (inkl. *Outplacement*), dem Training und der Ausbildung, der Aufrechterhaltung der rüstungsindustriellen Kapazitäten, dem Einsatz und dem Unterhalt bis zur Entsorgung und schliesst alle Fragen des Managements sowie der Entwicklung der jeweiligen Organisationen mit ein. Als mögliche Beispiele seien die Zusammenführung von Ausbildungskapazitäten, die Spezialisierung im Bereich der Nachrichtengewinnung, der Logistik oder der zivil-militärischen Kooperation erwähnt.
- *Entscheidungsorientierung*: Eine spezifische Möglichkeit der Spezialisierung kann gemäss Marc Houben und Dirk Peters aus den Eigenheiten des politischen Systems eines Landes resultieren. Ein politisches System, das schnelle Entscheidungen ermöglicht (z.B. Präsidialsysteme mit klaren Mehrheitsverhältnissen im Parlament) kann zur Herausbildung spezifischer Fähigkeiten im Bereich der schnellen Entsendung und der Intervention beitragen. Im Unterschied dazu bewirken konsensorientierte Systeme mit ausgeglichenen Machtverhältnissen eher intensive Debatten über das Für und Wider der Entsendung von Sicherheitskräften und könnten daher Einsätze im Stabilisierungsbereich begünstigen.⁸
- *Geografische Orientierung*: Schliesslich können auch geografische Aspekte zur Definition spezifischer Schwerpunkte beitragen. Denkbar ist beispielsweise, dass sich ein Land aufgrund der Nähe zu einer potentiell instabilen Nachbarregion besondere Fähigkeiten zu deren Stabilisierung aneignet oder aufgrund historischer gewachsener Beziehungen über gute

⁷ Hans-Dieter Jandrey, Die Fähigkeitsinitiativen der NATO, in: Europäische Sicherheit 3/2003, S. 54-59.

⁸ Marc Houben and Dirk Peters, The Deployment of Multinational Military Formations: Taking Political Institutions into Account, Brussels 2003, S. 12.

Kontakte zu den Entscheidungsträgern in einem Land verfügt, woraus wertvolle Beiträge für die Gestaltung der diplomatischen Beziehungen resultieren können.

3. Chancen und Risiken

Die Umsetzung der Rollenspezialisierung und der Ressourcenzusammenlegung dürfte dann am einfachsten sein, wenn Fähigkeiten neu aufgebaut werden müssen und Staaten ihre Sicherheitspolitik neu ausrichten, weil sie beispielsweise der NATO oder der EU beitreten wollen. In beiden Fällen ist der Handlungsspielraum vergleichsweise grösser, weil Pfadabhängigkeiten – wie sie z.B. aus der mit der Aufgabe von Fähigkeiten verbundenen Restrukturierung der militärischen Infrastruktur (Stichwort: Schliessen von Stützpunkten) oder der Rüstungsindustrie resultieren – geringer sind.⁹ Europäische Kleinstaaten und die neuen EU-/NATO-Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa besitzen insofern gewisse "Wettbewerbsvorteile" gegenüber den bisherigen Mitgliedern, wenn sie die beiden Ansätze systematisch nutzen.¹⁰ Der finanzielle Druck zur Rationalisierung reicht jedoch nicht aus, um mit Blick auf die europäischen Aufgaben sinnvolle Lösungen herbeizuführen, und diese entstehen auch nicht spontan aus der Einsicht der Staats- und Regierungschefs in die Notwendigkeit der verstärkten Koordination und Kooperation. Vielmehr müssen die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung als herausfordernde Aufgaben bewusst gestaltet werden, um die damit verbundenen Chancen zu nutzen sowie die Auswirkungen potentieller Risiken abzufedern.¹¹

Systematisch angewendet, bieten die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung substanzielle Chancen. Bei entsprechender Planung, können beide Ansätze dazu beitragen, europäische Fähigkeitslücken gezielt zu schliessen und die damit verbundenen Lasten besser zu verteilen (strategische Funktion). Das stärkt nicht nur den europäischen Verbund, sondern erweitert darüber hinaus das politische Handlungsspektrum jedes Staates, der an diesem Verbund teilnimmt. Der ursprünglichen Logik der europäischen Integration folgend, schaffen beide Ansätze zudem positive Abhängigkeiten durch die stärkere Verknüpfung nationaler Sicherheitskräfte (z.B. durch das Aufstellen multinationaler Verbände oder den Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten). Die damit verbundene Integrations- und Konvergenzfunktion wirkt sich auf die Interessen der involvierten Staaten sowie die Doktrin, die Prozesse und die Strukturen ihrer Sicherheitskräfte aus und fördert die politische Bereitschaft zum Souveränitätstransfer insbesondere in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die daraus resultierende Solidaritätsfunktion wirkt innereuropäisch als zusätzliche Blockade gegen das Aufbrechen traditioneller Gegensätze und unterstützt die Anpassung der Präferenzen und der Interessen. Beide Funktionen sind entscheidend, damit sich die Risikoperzeptionen angleichen und ein beistandsähnlicher Zustand entsteht, der verhindert, dass Staaten bei der mit der Spezialisierung verbundenen Aufgabe von Fähigkeiten den Eindruck haben, dadurch ihre Sicherheit nicht mehr gewährleisten zu können. Und schliesslich sind die mit der Spezialisierung und der Zusammenlegung verbundene Effizienzfunktion und die Synergiegewinne durch ver-

⁹ Lutz Ellehuus, *Multinational Solutions versus Intra-Alliance Specialization*, S. 12; Mawdsley/Quille, *Equipping the Rapid Reaction Force*, S. 70.

¹⁰ Kristiina Ojuland, *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus der Beitrittsperspektive Estland*, in: Werner Hoyer und Gerd F. Kaldrack (Hrsg.), *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?*, Baden-Baden 2002, S. 211-214.

¹¹ Lutz Ellehuus, *Multinational Solutions versus Intra-Alliance Specialization*, S. 22-24; Garden, *The Future of ESDP*, S. 10; Heiko Borchert und René Eggenberger, *Selbstblockade oder Aufbruch? Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU als Herausforderung für die Schweiz*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 1/2001, S. 27-36, hier S. 29 f.

stärkte Kooperation ein wichtiger Grund, um die Aufrechterhaltung von Sicherheitskräften politisch zu legitimieren.

Hinsichtlich der Risiken ist in erster Linie auf die Konsequenzen divergierender nationaler Interessen und Politiken hinzuweisen. Solche Differenzen können einerseits die Suche nach Übereinstimmung in Fragen der Rollenspezialisierung und der Ressourcenzusammenlegung erschweren, vor allem dann, wenn die (wirtschaftlichen) Konsequenzen für ein Land besonders negativ sind. Andererseits ist zu erwarten, dass Staaten eine mögliche Spezialrolle im Bereich vorhandener Kompetenzen suchen werden, die jedoch aus europäischer Sicht nicht in jedem Fall nutzenstiftend ist (z.B. wenn redundante oder nicht benötigte Fähigkeiten angeboten werden). Daneben ist zu beachten, dass spezialisierte oder zusammengeführte Fähigkeiten, solange sie nationalen Hoheitsrechten unterliegen, im Einsatzfall möglicherweise nicht zur Verfügung stehen. Sei es, weil sich ein Staat durch den Einsatz seiner Fähigkeiten nicht exponieren will oder weil er die Lage anders einschätzt als seine Verbündeten. Das Problem der eingeschränkten Verfügbarkeit der Fähigkeiten besteht allerdings auch auf internationaler Ebene. Weil die NATO- und die EU-Reaktionskräfte aus dem gleichen Pool bedient werden, behindert der Vorschlag, die Befehls- und Kommandobefugnisse (Transfer of Authority) einem NATO-Kommandeur zu übertragen den Einsatz der europäischen Fähigkeiten für autonome Einsätze.¹² Ebenso können die unterschiedlichen Teilnehmerkreise von EU und NATO ein Risiko für die Verfügbarkeit bzw. die Erhältlichkeit der Fähigkeiten darstellen.¹³ Schliesslich können Abhängigkeiten von anderen Staaten beim Einsatz oder die Aufgabe von Fähigkeiten im Zuge von Rationalisierungen, die durch die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung ausgelöst werden, zu innenpolitischen Widerständen gegen diese Ansätze führen. Dieses Risiko darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Aufgabe von Fähigkeiten bereits heute eine Realität ist. So verfügen zwei EU-Staaten nicht über eigene Kampfflugzeuge und drei (Belgien, Irland, Portugal) von dreizehn EU-Staaten mit Küstenlinie unterhalten keine eigene Unterseebootflotte.¹⁴

4. Offene Fragen

Die bisherigen Überlegungen legen die Schlussfolgerung nahe, dass die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung auf europäischer Ebene gemeinsam geplant und gesteuert werden müssen, um das damit verbundene Innovationspotential erfolgreich zu nutzen. Dabei ist Jürgen Schnells Feststellung zuzustimmen, dass der Integrationsgrad von Streitkräften eine der wichtigsten Einflussgrößen möglicher Effizienzgewinne ist:

Ähnlich wie in der Wirtschaft wird dieser Integrationsgrad vorrangig durch die *Zentralisierung von Planungs- und Steuerungskompetenzen* bestimmt. Grundsätzlich gilt, dass die möglichen Effizienzgewinne umso grösser sind, je höher in diesem Verständnis der Integrationsgrad ist. Entsprechend würden einheitlich und zentral konzipierte europäische Streitkräfte den grössten Effizienzgewinn erwarten lassen. Umgekehrt wären rein national konzipierte Streitkräfte in der europäischen Perspektive mit hohen Effizienzverlusten verbunden.¹⁵

¹² Rob de Wijk, European Military Reform for a Global Partnership, in: The Washington Quarterly 1/2003-04, S. 197-210, hier S. 207.

¹³ Lutz Ellehuus, Multinational Solutions versus Intra-Alliance Specialization, S. 24.

¹⁴ François Heisbourg (ed.), European defence: making it work, Paris 2000, S. 87.

¹⁵ Jürgen Schnell, Europäische Streitkräfte in ökonomischer Perspektive, in: Hoyer/Kaldrack, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), S. 223-237, hier S. 228 (Hervorhebung nur hier).

Insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit den erwähnten Risiken spielt die Planungs- und Steuerungsdimension die entscheidende Rolle. Wir wollen diesen Aspekt daher in der Folge vertieft diskutieren und durch einige Überlegungen zur Finanzierung ergänzen.

4.1. Fähigkeitsplanung und -steuerung

Die Fähigkeitsplanung und -steuerung muss sicherstellen, dass die vorhandenen Lücken geschlossen werden, die Fähigkeiten im Einsatzfall verfügbar sind und – abgestimmt auf die künftige Ausrichtung der Streitkräfteziele – weiterentwickelt werden. Für den ersten Punkt sind im Rahmen des europäischen Aktionsplans zu den Fähigkeiten (ECAP) neunzehn Projektgruppen eingesetzt worden.¹⁶ Pressemeldungen zufolge kommt die Arbeit jedoch nur schleppend voran. Besonders problematisch erscheint der Umstand, dass sich die jüngsten Pläne der EU z.B. zur Übernahme der friedenserhaltenden Aufgaben der NATO in Bosnien-Herzegowina noch nicht in den jeweiligen Arbeitsprogrammen niederschlagen.¹⁷

Die Sicherstellung der Verfügbarkeit und der Weiterentwicklung der Fähigkeiten stellen besondere Herausforderungen dar. In diesem Zusammenhang ist der Neuaufbau eines Planungsmechanismus im Rahmen der EU (*Capability Development Mechanism*, CDM) insofern kritisch zu bewerten, als die Regierungen in diesem Prozess ihren nationalen Einfluss erhöht haben.¹⁸ Diese Tendenz deckt sich mit Erfahrungen aus der NATO, die zeigen, dass die Staaten ihre Bereitschaft zur faktischen Einschränkung ihrer Souveränität im Bereich der militärischen Zusammenarbeit sukzessive abgebaut haben.¹⁹ Auch wenn die Maximierung der Handlungsfreiheit aus nationaler Sicht nachvollziehbar ist, erfordern die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen nach unserer Einschätzung ein anderes Vorgehen. Neue Sicherheitsrisiken erschweren die traditionelle Unterscheidung zwischen inneren und äusseren Gefahren sowie zwischen militärischen und nicht-militärischen Instrumenten. Insbesondere im Hinblick auf den Einsatz der verschiedenen Instrumente ist daher mehr, nicht weniger Integration bei der Planung erforderlich. Diese kann widerspruchsfrei nur nach dem Top Down-Prinzip und im Rahmen eines festgelegten Prozesses erfolgen. Dieser Entwicklungsschritt kann nach unserer Einschätzung durch die strategische Einbettung der Fähigkeitsdefinition, die Einführung von Konvergenzkriterien, die Harmonisierung der Beschaffungspolitiken und -prozesse sowie durch die verbesserte Kompetenzverteilung zwischen EU-Militärstab und dem Europäischen Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten vorangetrieben werden.

Strategische Einbettung der Fähigkeitsdefinition: Die Definition der sicherheitspolitischen Fähigkeiten der EU muss strategisch richtig, d.h. über die Sicherheitsstrategie und das *European Defense Book*, eingebettet werden. Die Grundfähigkeiten der EU, die eine langfristige Ausrichtung der Planung erfordern, müssen aus ihren politischen Ambitionen und Interessen,

¹⁶ 2509. Tagung des Rates für allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen, S. 15 und der Beitrag von Julian Lindley-French im vorliegenden Sammelband.

¹⁷ Brooks Tigner, Compelling Times for European Union, in: Defense News, 22. Dezember 2003, zit. gem. <<http://www.defensenews.com/story.php?F=2472059&C=thisweek&P=true>> (Zugriff: 23. Dezember 2003).

¹⁸ Achievement of the Headline Goal: Review Mechanism for Military Capabilities, Appendix to Annex I to Annex VI, Presidency Report to the Nice European Council on the European Security and Defence Policy, SN 400/00, 7-9 December 2000. Abgedruckt in: Maartje Rutten, From St-Malo to Nice. European defence: core documents, Paris 2001, S. 181-185; Sten Rynning, Why Not NATO? Military Planning in the European Union, in: The Journal of Strategic Studies 1/2003, S. 52-72.

¹⁹ Klaus Wiesmann, Die vielleicht letzte Chance der NATO. Die Umsetzung der Prager Gipfelentscheidungen, Berlin 2003, S. 11.

die in der Europäischen Sicherheitsstrategie²⁰ ansatzweise beschrieben sind, abgeleitet werden. Dies ist die Aufgabe des Ministerrats bzw. der Staats- und Regierungschefs, wobei diese nationale Perspektive über die Einbindung der Kommission sowie des Hohen Repräsentanten durch die europäische Sichtweise ergänzt werden muss. Diese Grundfähigkeiten fließen ihrerseits in die Arbeit am *European Defense Book* ein und werden in Form von langfristig gültigen Planungsvorhaben vertieft. Auf diese Weise wird die systematische Weiterentwicklung der grundlegenden politisch-militärischen Vorgaben auf der strategischen Ebene sichergestellt.

Konvergenzkriterien: Aus planerischer Perspektive stellen die Rollenspezialisierung und die Ressourcenzusammenlegung neue Anforderungen an die Bewertung der nationalen Beiträge. Wie sollen beispielsweise High-Tech-Fähigkeiten im Bereich von C4ISTAR mit traditioneller "Mannschaftsstärke" verglichen werden? Wie werden der Host Nation Support in Form von Stützpunkten oder unterschiedliche Lebenswegkosten des zur Verfügung gestellten Geräts bewertet? Auf diese und andere Fragen, die für die Bereitschaft der Staaten zur Spezialisierung oder zur Zusammenführung von Ressourcen ausschlaggebend sind, gibt es erst unzureichende Antworten. Strategische Konvergenzkriterien, die z.B. auf die sicherheitspolitischen Grundsatzaspekte wie doktrinale Übereinstimmung ausgerichtet sind, und operative Konvergenzkriterien, die z.B. Aspekte wie die personellen und die materiellen Bereitschaftsgrade, den Ausbildungsstand und die Einsatzfähigkeit zum Gegenstand haben, können weiterhelfen.²¹ Als Zielgrößen, die auf europäischer Ebene definiert werden, fließen sie in die nationale Verteidigungsplanung ein und unterstützen damit die Harmonisierung der Verteidigungsplanung. Wichtig ist allerdings, dass die Integration in die nationale Zielbildung auf der nationalen und auf der europäischen Ebene untersucht sowie im Fall von Abweichungen entsprechende Korrekturmaßnahmen getroffen werden.

Beschaffungspolitik und -prozesse: Gleichzeitig ist über die Konvergenzkriterien auf die inhaltliche Angleichung der nationalen Beschaffungspolitik und der Beschaffungsprozesse hinarbeiten. Diesbezüglich erwarten wir vom neuen Europäischen Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten massgebliche Verbesserungen.²² Einerseits kann es durch die Definition gemeinsamer Projekte, die auf die benötigten Fähigkeiten abgestimmt sind, wichtige Impulse zur Transformation setzen. Andererseits erwarten wir, dass durch den verstärkten Übergang zur gemeinsamen Beschaffung im Bereich der nationalen Beschaffungsstrukturen substanzielle Rationalisierungsgewinne realisiert werden können. Ressourcen, die heute für die nationale Evaluation neuer System, das Projektmanagement oder die Qualitätssicherung eingesetzt werden, lassen sich neu im europäischen Verbund optimieren.²³ Auch hier drängt sich die Logik der Rollenspezialisierung und der Ressourcenzusammenlegung auf,

²⁰ A Secure Europe in a Better World, 15895/03, Brüssel, 8. Dezember 2003, <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st15/st15895.en03.pdf>> (Zugriff: 30. Dezember 2003).

²¹ Heisbourg, *European defence*, S. 97; Rob de Wijk, *Convergence Criteria: Measuring Input or Output?*, in: *European Foreign Affairs Review* 3/2000, S. 397-417; Antonio Missiroli, *European Security and Defence: The Case for Setting 'Convergence Criteria'*, in: *European Foreign Affairs Review* 4/1999, S. 485-500; Reiner K. Huber, *Standards und Konvergenzkriterien für die Weiterentwicklung der europäischen Streitkräfte*, in: *Europäische Sicherheit* 4/2002, S. 45-50; Heiko Borchert and René Eggenberger, *ESDP, Role Specialization and Pooling of Resources: The EU's Need for Action and What It Means for Switzerland*, in: *Contemporary Security Policy* 1/2004 (i.V.).

²² 2541. Tagung des Rates für allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen, 14500/03 (Presse 321) Brüssel, 17. November 2003, S. 11-17 <<http://ue.eu.int/pressData/en/gena/77930.pdf>> (Zugriff: 24. Dezember 2003).

²³ Bei konsequenter europäischer Beschaffung stellt sich langfristig die Existenzfrage für die nationalen Beschaffungsbehörden.

wenn wir beispielsweise an die zahlreichen nationalen Testeinrichtungen denken. Wichtig ist, dass die geforderte Neuausrichtung konsequent fähigkeitsorientiert gestaltet wird. In Analogie zu den Erfahrungen in Grossbritannien²⁴ raten wir daher auf der nationalen und auf der europäischen Ebene zu Ernennung von Fähigkeitsdirektoren (*Capability Directors*) sowie zum Aufbau integrierter Projektteams, in denen die relevanten Bedarfsträger (Leistungsbesteller) und Bedarfsdecker (Leistungserbringer) eng miteinander zusammenarbeiten.

Kompetenzverteilung zwischen EU-Militärstab und Europäischem Amt: Auch bei der Fähigkeitsdefinition spielt das neue Europäische Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten eine prominente Rolle. Es soll zusammen mit den anderen EU-Gremien die Identifizierung der erforderlichen Fähigkeitsziele unterstützen sowie deren Einhaltung durch die Staaten systematisch überprüfen.²⁵ Hierbei ist konsequent zwischen der Rolle des Bedarfsträgers bzw. -deckers zu unterscheiden. Das ist vor allem deshalb wichtig, weil die projektspezifische Zusammenarbeit sehr schnell einen entsprechenden Bedarf zur Koordination der Fähigkeiten mit der strategischen Ausrichtung der ESVP hervorrufen wird. Auf der nationalen Ebene präzisiert vereinfacht gesprochen die militärische Planung (Bedarfsträger) die erforderlichen Fähigkeiten, während die Beschaffungsbehörden in Zusammenarbeit mit der Industrie (Bedarfsdecker) die Akquisition verantworten. Auf der europäischen Ebene werden diese beiden Rollen nach unserer Einschätzung zu stark miteinander vermischt. Aus der Sicht jener Staaten, die über entsprechende industrielle Kapazitäten verfügen, mag dies erwünscht sein. Aus der gesamteuropäischen Perspektive, die Rationalisierungspotential zur Umschichtung knapper Ressourcen identifizieren muss, entstehen jedoch dann Probleme, wenn diese Unschärfe dringend erforderliche Reformen (z.B. Restrukturierung der Rüstungsindustrie) behindert. Wir plädieren daher dafür, die Verantwortung zur Präzisierung der operativen Fähigkeiten zwischen dem EU-Militärstab und dem neuen Amt klarer abzugrenzen, wobei die entsprechende Kompetenz innerhalb der politischen Vorgaben schwergewichtig beim Militärstab liegen sollte.²⁶

4.2. Finanzierung

Die Finanzierung internationaler Organisationen ist ein Dauerproblem der internationalen Politik. Jeder Verteilschlüssel, der die finanziellen Lasten zwischen den Mitgliedern bzw. interessierten Dritten gerecht aufteilen will, muss eine Vielzahl wirtschaftlicher und politischer Aspekte berücksichtigen. Von besonderer Bedeutung ist dabei nicht nur die Frage, ob und wie finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, sondern auch wann diese erhältlich sind und wer in welcher Form über deren Verwendung entscheidet.²⁷

Um die ESVP voranzubringen, fordern Experten immer häufiger ein eigenständiges EU-Budget.²⁸ Dieser Ansatz ist richtig, beantwortet aber noch nicht die Frage, woher die Mittel kommen sollen und wozu sie eingesetzt werden. Die traditionelle Finanzierungsquelle – näm-

²⁴ A Guide to Smart Procurement, 3rd ed., London 2000; National Audit Office, Implementation of Integrated Project Teams, London 2002; National Audit Office, Through-Life Management, London 2003.

²⁵ 2541. Tagung des Rates für allgemeine Angelegenheiten und Aussenbeziehungen, S. 13.

²⁶ Besonders zu begrüssen sind in diesem Zusammenhang Anzeichen, wonach die operative EU-Planungszelle für militärische und für zivile Einsätze verantwortlich sein soll. Das erlaubt es, die Fähigkeitsdefinition ebenfalls umfassend vorzunehmen. Siehe hierzu: EU operational planning. The politics of defence, in: IISS Strategic Comments 10/2003; Petra Pinzler, Alles in einer Hand, in: Die Zeit, 13. November 2003, S. 8.

²⁷ Hierzu grundlegend: Antonio Missiroli, Euros for ESDP: financing EU Operations, Paris 2003. Des Weiteren: Philippe Boone, Politique européenne d'armement, in: Défense Nationale 10/2003, S. 55-68.

²⁸ Garden, The future of ESDP, S. 12-13; Heisbourg, European defence, S. 101; Gilles Andréani, Christoph Bertram and Charles Grant, Europe's military revolution, London 2001, S. 51 f.

lich der öffentliche Haushalt – ist immer mehr ausgereizt. Vorschläge wie die Nichtberücksichtigung der Kosten für gemeinschaftliche Projekte im Zusammenhang mit dem Stabilitäts-pakt oder die schrittweise Erhöhung des Ausgabendurchschnitts durch den Aufruf an säumige Staaten, Aussenstände zu begleichen,²⁹ ändern nichts an der Tatsache, dass militärische Ausgaben und Investitionen in Konkurrenz zu anderen Politikfeldern stehen. Daher sollte verstärkt über alternative Ansätze nachgedacht werden.

Im Hinblick auf den Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten in strategischen Grundlagenbereichen wie z.B. der Nachrichtengewinnung, der Überwachung und der Aufklärung, der Kommunikation oder der Verlegefähigkeit sollte die Finanzierung durch internationale Finanzinstitutionen wie der Europäischen Investitionsbank vertieft geprüft werden.³⁰ Ebenso zeigen die Erfahrungen Grossbritanniens mit *Public-Private Partnership* (PPP) im Verteidigungsbereich, dass es einen nationalen bzw. internationalen Finanzmarkt zur Finanzierung von Rüstungsprojekten gibt. PPP-Projekte machen auch deutlich, dass die Vergütungsstruktur, die zwischen dem öffentlich-rechtlichen Auftraggeber und dem privaten Auftragnehmer ausgehandelt wird, sowie die Übertragung der Projektrisiken an den privaten Auftragnehmer finanzielle Spielräume für den Auftraggeber schaffen können.³¹ Vergütungsmodelle, die nach Verfügbarkeit und Nutzung oder zwischen gemischten Ansätzen unterscheiden, sind auch im sicherheitspolitischen bzw. militärischen Bereich denkbar (z.B. Bezahlung für die Benutzung von Truppenunterkünften oder für den Einsatz von Transportschiffen und -flugzeugen im Bedarfsfall). Der PPP-Ansatz, der auch in anderen europäischen Ländern verstärkt Anklang findet, sollte daher europaweit genutzt werden, indem auslagerungsfähige Bereiche gemeinsam identifiziert und private Dienstleister für deren Bewirtschaftung europaweit gesucht werden.³² Dieses Vorgehen verspricht nicht nur wirtschaftliche Vorteile, die aus der kombinierten Marktmacht der öffentlichen Anbieter mehrerer Länder resultieren, sondern erleichtert auch ein einheitliches Vorgehen, womit mögliche konzeptionelle Probleme, die aus divergierenden nationalen Outsourcingansätzen resultieren können, vermieden werden.

Hinsichtlich des Einsatzes der Finanzmittel sind die Deckung laufender Kosten sowie die Finanzierung gemeinsamer Operationen und gemeinsamer Investitionen naheliegend. Die mit der Rollenspezialisierung verbundenen Risiken sollten als zusätzliche Kategorie besonders betrachtet werden. Je nach Umfang und Bereich kann es angemessen sein, die Spezialisierungsleistung über ein gemeinsames EU-Budget oder einen "Ausgleichsfonds" zu kompensieren. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Kompensation nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Übernahme der "Sonderlast" durch einen Staat oder eine Staatengruppe europäischen Interessen bzw. Fähigkeitsbedürfnissen entspricht. Dadurch könnte beispielsweise die angesprochene Problematik unterschiedlicher Lebenswegkosten im Zusammenhang mit High-Tech-Investitionen ansatzweise behoben werden. Ein zweiter Sonderfall entsteht möglicherweise dann, wenn gewisse Fähigkeiten aufgegeben werden. Regierungen werden vor dem

²⁹ Antonio Missiroli und Burkard Schmitt, Mehr Euro für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP): Was für eine Konvergenz, was für Kriterien? in: Karl von Wogau (Hrsg), Auf dem Weg zur Europäischen Verteidigung, Freiburg 2003, S. 394-408, hier S. 404.

³⁰ Missiroli, Euros for ESDP, S. 23.

³¹ Zu den Grundsätzen siehe <<http://www.mod.uk/business/ppp/index.htm>> (Zugriff: 24. Dezember 2003). Anfang 2001 hatte das britische Verteidigungsministerium entsprechende Projektverträge mit einem Volumen von 1,8 Mrd. £ unterzeichnet und 70 weitere Projekte im Wert von über 10 Mrd. £ in Vorbereitung. Vgl. Keith Hartley, The Economics of Military Outsourcing, in: Public Procurement Law Review 5/2002, S. 287-297, hier S. 290-291. Die Spannbreite reicht dabei von Infrastruktur- und Ausbildungsprojekten bis zur Beschaffung der neuen strategischen Luftbetankungsflotte (Volumen: 13 Mrd. £, Laufzeit: 27 Jahre). Vgl. Nick Cook, Tanker PFI is a pathfinder for procurement, in: Jane's International Defense Review 1/2003, S. 43-47.

³² Garden, The Future of ESDP, S. 12.

vollständigen Abbau von Fähigkeiten zurückschrecken, wenn damit auch der Verlust der entsprechenden Technologiekompetenz für den eventuellen späteren Wiederaufbau verbunden ist.³³ In der Praxis reduzieren viele Länder ihr Engagement in solchen Bereichen auf ein Mindestmass, das den Erhalt einer Basiskompetenz ermöglicht. Solche Basiskompetenzen könnten wiederum gemeinsam unterhalten und allenfalls auch europäisch gefördert werden. Insbesondere dann, wenn sie als "Testfelder" für alternative Einsätze und Weiterentwicklungen genutzt werden und damit für die Streitkräfteentwicklung potentiell relevant sind. Diese Überlegung führt uns zum dritten Spezialbereich der Streitkräftetransformation bzw. -modernisierung. Gemeinsame konzeptionelle Projekte (z.B. im *Concept Development & Experimentation*-Bereich), die dazu beitragen, neue oder verbesserte Fähigkeiten zu bestimmen, von denen alle EU-Staaten profitieren, könnten ebenfalls spezifisch gefördert werden, da die nationalen Budgets teilweise noch keine oder keine adäquaten Ausgaben für diese Aufgabe vorsehen.

5. Ausblick

Mit der Entscheidung zugunsten des verstärkten Rückgriffs auf gemeinsam konzipierte und durchgeführte Beschaffungsprojekte sowie den Einsatz der Rollenspezialisierung haben die europäischen Staaten den Übergang von der nationalen zur europäischen Verfügungsgewalt über militärische Streitkräfte und andere Sicherheitskräfte eingeleitet. Darin besteht langfristig der grösste politische Stellenwert der diskutierten Ansätze. In Anbetracht der sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ist dieser Schritt mehr als gerechtfertigt, denn im Umgang mit diesen Herausforderungen stellt Europa die optimale Entscheidungs- und Handlungsebene dar.

Dieser Übergang ist mit weitreichenden Konsequenzen verbunden. Er wird nicht zuletzt dazu beitragen, dass innerhalb des europäischen Sicherheitsraums ein Teil der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – nämlich der klassische "Schutz" vor dem Nachbarn im Sinne der Verteidigung – in der europäischen Innensicherheitspolitik aufgehen wird, während die europäische Aussensicherheitspolitik thematisch und geografisch in neue Dimensionen vorstossen wird, die die EU-Sicherheitsstrategie ansatzweise skizziert.³⁴ Auf diesem Weg leisten die Rollenspezialisierung und die Zusammenführung von Ressourcen und Fähigkeiten einen wesentlichen Beitrag, weil sie zur Beantwortung der konzeptionellen Grundsatzfragen des Wozu und des Wie des Einsatzes der Sicherheitskräfte zwingen.

Die ESVP wird damit, wie das einige Experten prophezeit haben, zum Integrationsprojekt des 21. Jahrhunderts, das allerdings nur dann erfolgreich gestaltet werden kann, wenn die Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft neben dem Gestaltungswillen auch ihre Gestaltungsverantwortung wahrnehmen. Die Tatsache, dass nicht die ESVP, sondern die Auseinandersetzung um die Stimmengewichtung zu Verzögerungen bei der Annahme des Entwurfs für eine EU-Verfassung geführt hat, ist vor diesem Hintergrund zugleich problematisch und erfreulich: problematisch, weil sich zwischen den Basisfragen des europäischen Integrationsprozesses und politikfeldspezifischen Aspekten ein Graben zu öffnen scheint, der Fortschritte behindert; erfreulich, weil damit zum Ausdruck kommt, dass ein Grundkonsens zu "mehr Europa" in Sachen Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorhanden ist.

Im Lichte dieses Grundkonsenses bleibt festzuhalten, dass der Einsatz des Militärs und anderer Sicherheitskräfte wie kaum ein zweites politisches Instrument der permanenten Legitima-

³³ Lutz Ellehuus, *Multinational Solutions versus Intra-Alliance Specialization*, S. 23.

³⁴ Hierzu auch: Erich Reiter, *Die Europäische Sicherheitsstrategie*, in: *Europäische Sicherheit* 10/2003, S. 12-14.

tion bedarf. Die beiden diskutierten Ansätze sind dafür prädestiniert, diesen Nachweis zu erbringen, weil der Steuereuro im Rahmen gemeinsamer europäischer Ansätze sinnvoller, zielorientierter und wirtschaftlicher eingesetzt werden kann. Erfolgreiche gemeinschaftliche Lösungen im Rahmen der ESVP werden daher auch dazu beitragen, das Vertrauen in den Integrationsprozess zu stärken und diesen erfolgreich fortzuführen.

Autorenangaben

Dr. Heiko Borchert leitet ein Unternehmens- und Politikberatungsbüro und ist Direktor für Sicherheit und Verteidigung am Düsseldorfer Institut für Aussen- und Sicherheitspolitik (DI-AS).

Dr. René Eggenberger ist Chef Prospektivplanung im Planungsstab der Schweizer Armee.